

Recuperación de bienes de uso público en las Islas del Rosario y San Bernardo

Recibido para evaluación: 05 de Agosto de 2005
Aceptación: 24 de Noviembre de 2005
Recibido versión final: 07 de Diciembre de 2005

Néstor Javier Mancera ¹
Orlando Sotelo ²

RESUMEN

El trabajo presenta una síntesis de las principales causas y efectos relacionados con la ocupación ilegal de predios y el desarrollo turístico sobre las islas del Rosario y San Bernardo. Se evalúa la gestión administrativa y procedimental de las entidades con competencia de control sobre estos bienes y ecosistemas, en especial la desarrollada por el Incora, hoy Incoder, en la clarificación y recuperación de la propiedad estatal. En este mismo sentido, se evalúa la gestión de las autoridades ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) en el control del cumplimiento de las normas de protección ambiental y conservación de los recursos naturales renovables de estos archipiélagos.

PALABRAS CLAVE: Bienes de Uso Público, Islas del Rosario y San Bernardo, Colombia.

ABSTRACT

This work presents a synthesis of the main causes and effects related to the illegal occupation of lands and the tourist development on the Rosario and San Bernardo Islands. It is evaluated the administrative and procedural management of the organizations with control competition on these locations and ecosystems; in special the developed by the Incora, nowadays Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, in the clarification and recovery of the estate property. In this way, it is evaluated the management of environmental authorities and the Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) in the control of the fulfilment of the norms of environmental protection and conservation of the natural renewable resources of these archipelagos.

KEY WORDS: Public Locations, Rosario y San Bernardo Islands, Colombia

1. *Doctor en Biología por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España. Profesor Asistente. Departamento de Producción Animal. Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.*
njmancer@unalmed.edu.co

2. *Especialista en Derecho Ambiental y Agrario de la Universidad Autónoma de Colombia. Especialista en Sistemas de Control Organizacional y de Gestión de la Universidad de los Andes. Profesional de la Dirección de Vigilancia Fiscal, Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Contraloría General de la República.*
osotelo@contraloriagen.gov.co

1. INTRODUCCIÓN



Los archipiélagos de las Islas del Rosario y de San Bernardo y las zonas de las islas de Barú, Tierra Bomba y la Bahía de Barbacoas, ubicados en jurisdicción del municipio de Cartagena, conforman un conjunto de ecosistemas naturales que presentan una alta intervención y pérdida de biodiversidad, originada principalmente por la ocupación indebida de estas áreas, para actividades turísticas formales e informales que exceden la capacidad de carga de las islas, la realización de acondicionamientos no naturales como el Canal del Dique, la alteración del paisaje, la utilización de métodos destructivos para la pesca, el tráfico de embarcaciones, la insuficiente presencia de autoridad e inadecuada respuesta institucional frente al conflicto por los asentamientos humanos y sus relaciones de aprovechamiento del medio natural.

Las islas que conforman estos archipiélagos cumplen un papel estratégico desde el punto de vista ambiental, por su influencia directa en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y sus zonas amortiguadoras. Actualmente, el parque está integrado por 120.000 Ha que abarcan el espacio entre la línea de más alta marea, hasta los 50 metros de profundidad, incluyendo la Isla del Rosario con sus islotes adyacentes y la Isla del Tesoro en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, y las Islas Maravilla y Mangle, en el Archipiélago de San Bernardo, siendo excluidos de su área, los demás globos de terreno ubicados dentro de los límites del mismo.

El parque fue creado con el objeto de conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos y estéticos. Cuenta con diferentes ecosistemas marinos y terrestres que presentan una alta productividad natural y diversidad biológica como las lagunas costeras, los bosques de manglar, las praderas de pastos marinos y los arrecifes coralinos, que en su conjunto actúan como áreas de crianza y substrato de protección para una alta diversidad de organismos y sirven como estructuras estabilizadoras de las áreas costeras, contribuyendo a la reducción del riesgo de erosión en la franja costera.

Este parque comprende la fracción más desarrollada de corales en la franja caribe y es la única área protegida de carácter submarino de Colombia; por sus características particulares, es considerado de interés especial a nivel mundial. Debido a la alta variedad biológica y a sus cualidades escénicas, las islas se han constituido en uno de los principales atractivos turísticos de la costa Caribe Colombiana, recibiendo más de 200.000 visitantes por año, lo que ha conllevado a que se encuentren sometidas a un acelerado proceso de deterioro de sus ecosistemas debido a la poca efectividad en la aplicación de la legislación ambiental y normatividad vigente, a la carencia de planificación y a la alta afluencia de público.

Desde los años setenta, en los archipiélagos del Rosario y San Bernardo se dio un mayor auge de la invasión de predios en las islas y se incrementó el número de construcciones de casas de recreo e instalaciones hoteleras en vista del atractivo que representaban estas áreas, generando modificaciones del medio ambiente costero, deterioro de los ecosistemas presentes y alteración de la cobertura natural de las islas por el aumento importante de pobladores. La mayoría de los casos de invasión de espacio se han hecho para establecer construcciones de manera ilegal, para lo cual el invasor realiza tala de manglares y rellenos con tierra y restos de coral muerto.

El presente trabajo presenta una síntesis de las principales causas y efectos relacionados con la ocupación ilegal de predios y el desarrollo turístico sobre las islas del Rosario y San Bernardo, evalúa la gestión administrativa y procedimental de las entidades con competencia de control sobre estos bienes y ecosistemas, en especial la desarrollada por el Incora, hoy Incoder, en la clarificación y recuperación de la propiedad estatal y la gestión de las autoridades ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) en el control del cumplimiento de las normas de protección ambiental y conservación de los recursos naturales renovables de estos archipiélagos.

2. FACTORES DE DETERIORO AMBIENTAL RELACIONADOS CON LA OCUPACIÓN INDEBIDA DE PREDIOS Y EL DESARROLLO TURÍSTICO

Como factores que determinan el deterioro de los ecosistemas marinos y costeros presentes, asociados a la ocupación indebida de predios de bienes de uso público y el desarrollo turístico, se cuentan: la contaminación por vertimientos domésticos, la sedimentación, la sobreexplotación de los recursos marinos, la utilización de métodos inapropiados de pesca y la introducción de especies, entre otros, los cuales han causado impactos negativos directos e indirectos, en casos severos e irreversibles tales como: alteración de la línea costera, sedimentación, pérdida de cobertura, alteración de las comunidades de especies de fauna y flora por pérdida del hábitat, disminución en la calidad del agua, contaminación visual y transformación del paisaje natural.

Dentro de las acciones con efectos más significativos en la morfología de la línea de costa e impacto sobre los ecosistemas litorales se encuentran: la extracción de materiales para construcción que altera el suministro de sedimentos a las playas y ocasiona el retroceso de éstas; la construcción de muelles que cambian las condiciones originales y afectan los ecosistemas que las protegen; la construcción de cabañas y obras de infraestructura que propician la destrucción de zonas de pantanos de manglar que protegen la costa de la erosión y actúan como obstáculo en el transporte de sedimentos; y la construcción de espolones y canales de entrada del mar sin estudios previos de la dinámica marina, generando procesos de acreción y erosión en la playa.

Los arrecifes coralinos que son un elemento crítico del sistema insular por la función ecosistémica que cumplen y su alto grado de transformación, se ven afectados por las crecientes descargas de aguas residuales y aguas continentales que producen sedimentación, por la alta actividad náutica y anclaje, el buceo y la extracción de coral en mediana intensidad; además las poblaciones de las diferentes especies de peces presentan un bajo número de individuos, debido a equivocados manejos pesqueros por pesca intensiva y con técnicas inapropiadas como la dinamita.

La tala de mangle para usos domésticos y para despejar áreas de posterior invasión tiene un impacto muy fuerte debido a la reducida área de las islas y a sus características geomorfológicas que las hacen muy vulnerables a los oleajes y a la deriva litoral, acentuándose los procesos de inestabilidad del sustrato y deterioro de suelos. Estos cambios tienen un efecto directo sobre el estado general de los ecosistemas que contribuyen al mantenimiento de las pesquerías, la contención de la erosión costera y la conservación de la biodiversidad como hábitat permanente o temporal de especies importantes (áreas de alimento, refugio o cría), ya porque sean de importancia comercial o por ser endémicas, raras o amenazadas.

Los impactos en las zonas de litoral rocoso y áreas de playa se relacionan básicamente con el incremento de la actividad turística que trae como consecuencia el aumento en las basuras, la extracción de fauna y flora para venta como objeto ornamental y la extracción de recursos de importancia comercial, causando pérdidas en la cobertura del ecosistema y disminución de las poblaciones de especies presentes, conduciendo a la pérdida de biodiversidad (INVEMAR, 2001). Por su parte, el deterioro de los pastos marinos es provocado por el vertimiento de desechos sólidos y líquidos de los asentamientos, por dragados, rellenos, actividades náuticas y portuarias, así como por la construcción de sistemas de defensa de playas y muchas otras actividades antrópicas.

Además de estos impactos, la comunidad nativa ha experimentado un cambio radical en su forma de vida tradicional desde varias generaciones atrás, pasando de ser pescadores y dueños de tierras a celadores y empleados de personas foráneas que se apropiaron de esos territorios formando asentamientos cuyo número creciente de habitantes amenaza la capacidad de carga del sistema (MAVDT, 2003).

En las islas se inició una construcción desordenada de viviendas y otras infraestructuras como muelles, espolones, etc., que ha ocasionado graves impactos. De esta manera, en predios indebidamente ocupados, considerados por el INCORA como baldíos reservados de la Nación, se



construyeron complejos turísticos y hoteles como el Cocoliso, Isla del Pirata, Isla del Sol; restaurantes como el Lizamar, Isla Pelikano y casas de veraneo, entre otros.

Aunque actualmente la Resolución No. 1424 de diciembre 20 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente ordena la suspensión de construcciones en el área del parque, se continúa adelantando obras civiles y alterando las condiciones ambientales que contribuyen a degradar estos ecosistemas.

En Isla Grande, en las Islas del Rosario, durante el año 2000, se empezó la construcción de un poblado de invasión que actualmente alberga cerca de 300 personas y cuenta con una organización comunal y un corregidor, sin que las autoridades competentes adopten medidas efectivas de control para frenar este proceso, lo que hace que la recuperación de estos predios sea bastante complicada y los impactos ambientales generados principalmente por la tala del bosque y por la contaminación de los cuerpos de agua dulce presentes en la isla sean prácticamente irreversibles.

El Doctor López Michelsen (2004) señala que no existe aún una solución al problema del aprovechamiento de estas islas e islotes, de propiedad del Estado, y que se debe analizar la conveniencia de seguir explotando su atractivo turístico y propone que por haber sido la ocupación de buena fe, los presuntos propietarios en las islas puedan disfrutar, mediante un canon de arrendamiento, por un extenso período de años, de las instalaciones construidas por ellos sobre un suelo que no les pertenecía, con evidentes beneficios para los pobladores del archipiélago y la propia ciudad de Cartagena, y afirma: "En otros términos, se aplicaría un concepto de concesión equitativo para todos aquellos ocupantes que, tras haber hecho inversiones valiosas en la creencia de que eran dueños, se ven, en estos momentos, amenazados con un desahucio de parte del Incoder (antiguo Incora), como si se tratara de usurpadores en terrenos no susceptibles de un derecho de prescripción".

Si bien es cierto que en la actualidad esta infraestructura ha demandado mano de obra local en construcción y atención permanente de los ocupantes y visitantes, no se puede desconocer el alto impacto ambiental que se ha generado sobre los ecosistemas presentes. Al contrario de lo que propone el Doctor López, se debe buscar el cumplimiento de la ley para que estos bienes regresen a propiedad de la Nación y se realicen las labores para restituir, en lo posible, las condiciones originales presentes en las islas, buscando alternativas que permitan reducir el impacto social que implicará la demolición de obras que son una fuente de empleo e ingresos para los pobladores, realizando un ordenamiento del turismo que llega allí.

Tampoco se puede seguir poniendo de excusa el impacto social para legalizar estos predios o entregarlos en concesión a particulares, entre los que se cuentan personalidades políticas o de la farándula (actuales ocupantes ilegales de estos predios), cuando lo que debe primar es el interés general sobre el particular.

A lo anterior se suma una nueva preocupación: la probabilidad de que a finales del año 2005, en la zona de Playa Blanca, en la isla de Barú, se empiece la construcción de uno de los complejos turísticos más grandes de Colombia, en beneficio de la actividad turística, pero en detrimento del patrimonio ambiental de esta zona.

El proyecto contempla la construcción de tres grandes hoteles de lujo y campos de golf en un terrero de 630 Ha que pertenecen al Ministerio de Comercio (280), Valores Bavaria (300) y al grupo Corona (50), una vía circunvalar que bordea la antigua carretera entre la ciudad y el corregimiento de Pasacaballos y 26 Km de carretera dentro de la isla. Todas estas actividades exentas de impuestos se ejecutan con el ánimo de incentivar el regreso del turismo extranjero (Revista Semana, 2004).

Sin embargo, este proyecto se encuentra actualmente paralizado porque, al igual que con los predios de las islas, quienes reclaman ser los actuales titulares de estos predios, no han logrado demostrar con claridad la manera como estos bienes llegaron a ser de su propiedad. Según la Revista Cambio (2005) la disputa ha desembocado en una decena de pleitos judiciales y



policivos y también se encontraron huellas de corrupción en documentos manipulados o adulterados en los que se confunde un predio con otro, los terrenos crecen en extensión al antojo del interesado, y las coordenadas no coinciden con las del mapa oficial del Instituto Agustín Codazzi.

Dicho proyecto cuenta con la participación no sólo de la Nación, sino de los más importantes empresarios con propiedades e inmuebles en la isla, por lo que se espera que el Incoder, la Superintendencia de Notariado y las diferentes entidades competentes verifiquen suficientemente los títulos de propiedad de estos terrenos, de tal manera que se garantice que el complejo turístico no se construya sobre bienes de uso público de la Nación.

De lo anterior se puede establecer que las principales amenazas para la conservación de los ecosistemas de los archipiélagos de las islas del Rosario y de San Bernardo son la falta de sostenibilidad del proceso de población e invasión en las islas que han generado flujos migratorios, así como la expansión de proyectos urbanísticos, turísticos y de maricultura en áreas de manglar. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de las principales causas, los impactos y efectos relacionados con la ocupación indebida de predios y el desarrollo turístico sobre las islas de los archipiélagos del Rosario y San Bernardo.

Problemática	Causas	Efectos
Alteración de la línea de costa	<ul style="list-style-type: none"> - Baja gestión institucional - Construcción de infraestructura turística - Construcción de muelles y espolones. - Tala y relleno de áreas de manglar - Erosión y Acreción - Alteración del drenaje. - Tráfico continuo de embarcaciones - Deficiente concientización y educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de playas - Cambios en corrientes - Alteración del oleaje y la dinámica litoral. - Generación de material de acarreo - Pérdida de la masa coralina - Pérdida de hábitat para especies asociadas al manglar.
Contaminación de cuerpos de agua	<ul style="list-style-type: none"> - Baja gestión institucional - Vertimientos de residuos sólidos y líquidos al mar. - Deficiente concientización y educación ambiental - Falta de alcantarillado y recolección de basuras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución de calidad del agua. - Aumento de la turbidez - Alteración de masa plantónica - Afectación de la cadena trófica
Alteración de las comunidades acuáticas	<ul style="list-style-type: none"> - Baja gestión institucional - Construcción de estanques para cría de peces. - Tráfico de embarcaciones - Sobreexplotación del recurso pesquero - Tala y relleno en áreas de manglar - Deficiente educación ambiental - Vertimiento de residuos sólidos y líquidos - Extracción de recursos vivos. - Extracción de arena, grava y rocas - Anclaje y buceo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución crítica del potencial de extracción de la fauna marina. - Muerte y destrucción de la masa coralina - Alteración de las poblaciones acuáticas e incluso desaparición de especies. - Pérdida de hábitats. - Disminución de la biodiversidad.
Alteración de cobertura vegetal, hábitat y relaciones ecológicas de ecosistemas terrestres	<ul style="list-style-type: none"> - Baja gestión institucional - Construcción de infraestructura - Uso inadecuado del suelo - Tala y relleno en áreas de manglar - Inadecuado crecimiento turístico por falta de planificación y por procesos migratorios - Poca conciencia y educación ambiental - Vertimiento de residuos sólidos y líquidos. - Introducción de especies foráneas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la carga de sedimentos arrastrados - Eliminación de bosques naturales - Desplazamiento y disminución de biota terrestre - Alteración de la masa coralina - Pérdida de hábitat para especies de peces e invertebrados marinos asociados al manglar.
Contaminación visual	<ul style="list-style-type: none"> - Conflictos por las múltiples actividades ofrecidas para atender al turista - Deficientes sistema de planeación y control urbano - Deficiente reglamentación con relación a la contaminación visual - Deficiente educación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida del carácter natural biológico - Alteración paisajística. - Cambio de valores estéticos.
Contaminación atmosférica	<ul style="list-style-type: none"> - Emisiones de fuentes fijas y móviles como plantas eléctricas y motores de combustión interna. - Baja gestión institucional - Deficiente educación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Alteración de la calidad del aire

Tabla 1.
Causas y efectos relacionados con la ocupación indebida de predios y el desarrollo turístico

3. GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS ENTIDADES CON COMPETENCIA DE CONTROL SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO EN LOS ARCHIPIÉLAGOS DE LAS ISLAS DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO



Actualmente se observa con preocupación que no se han realizado con la celeridad requerida los procesos de recuperación de los baldíos considerados bienes de uso público, indebidamente ocupados, que no se cumplen de manera efectiva las sanciones impuestas en las providencias emitidas por violación a las normas ambientales, por ocupación de áreas sin el correspondiente permiso o concesión para uso y goce de bienes de la Nación y en general que no se adelantan acciones urgentes orientadas a proteger, conservar y restaurar los importantes ecosistemas presentes en las islas.

Es conveniente señalar que el INCORA, como resultado del proceso de clarificación de la propiedad, expidió la Resolución No. 4698 de 1984, por medio de la cual declara que, de conformidad con los códigos fiscales de 1873 y 1912, dichas islas “no han salido del patrimonio nacional y por tanto son baldíos reservados”. Este acto administrativo fue confirmando mediante Resolución No. 4393 de 1986 que las islas, islotes, cayos y morros del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, son bienes baldíos pertenecientes a la Nación y por ello se encuentran protegidos de manera especial por la Constitución y la Ley.

Luego de cumplir etapa de clarificación de la propiedad, el Incora ha debido proceder a recuperar los bienes baldíos reservados ocupados indebidamente por particulares y en los cuales se han causado grandes daños ambientales. Sin embargo, la incapacidad técnica y administrativa de dicha entidad, que hasta el año 2000 no había adelantado ningún proceso administrativo para la restitución de los baldíos indebidamente ocupados, la ineficiencia en los procesos investigativos adelantados por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN-, la falta de oportunidad en los procesos penales llevados a cabo por la Fiscalía y la falta de gestión ambiental de Cardique, entre otras deficiencias, han permitido la sistemática ocupación indebida de bienes de la Nación y la alteración de los ecosistemas naturales de las islas (CGR, 2000).

Por lo anterior, y en ejercicio de la acción de cumplimiento consagrada en la Constitución Política, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, el 6 de diciembre de 2000, demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el cumplimiento por parte del Incora de las funciones de dicho Instituto. Este tribunal, mediante fallo del 2 de mayo de 2001, señaló al Gerente General del Incora un término de seis (6) meses para iniciar las medidas y acciones legales pertinentes destinadas al cabal cumplimiento de lo que le ordenan las normas.

De esta manera el Incora, hoy Incoder, debe ejercer las acciones pertinentes y tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida apropiación y ocupación de tierras baldías o que no pudieran ser adjudicables, ordenando la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación del ocupante o de quien se pretenda dueño. Por su parte, las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva tal como lo estipula el Artículo 74 de la Ley 160 de 1994.

La Sentencia C-183/03 Constitucional del 4 de Marzo de 2003 que decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6, numeral 3, parcial de la Ley 768 de 2002 establece: “Estas restituciones no deben implicar ningún tipo de reconocimiento por mejoras a los actuales ocupantes, como ellos lo pretenden, ya que sería absurdo que la Nación apareciera como deudora del particular, gravada con el pago de mejoras como consecuencia de una ocupación temporal de un bien que conforme a la Constitución, solo al Estado le pertenece. No resulta constitucionalmente admisible que aquel que se beneficia con la posibilidad de explotación económica de un bien de uso público mediante una ocupación temporal, se encuentre luego legitimado para obtener una contraprestación económica a cargo del Estado por construcciones o edificaciones que allí hubiere levantado...”.

Además, la sentencia C-183/03 de la Corte Constitucional señala "... los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (Art. 63 C. P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detención irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares".

La CGR (2004) encontró que ninguna de las actuaciones judiciales adelantadas por el INCORA, hoy INCODER, para recuperar los bienes de uso público ha terminado, estando cada una de ellas en etapas procesales previas a la decisión final. Por otra parte, encontró que no hubo acatamiento de la decisión judicial dada por el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 6 de julio de 2001, que confirmó la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 2 de mayo de ese mismo año, en la que se ordenó al Incora iniciar las medidas y acciones para clarificar la situación jurídica de los terrenos de propiedad de la Nación y el deslinde y la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados en los archipiélagos, en el término mencionado anteriormente.

En lo que respecta a los procesos sancionatorios adelantados por la UAESPNN, por violación a las normas sobre protección ambiental y conservación de los recursos naturales renovables en el área submarina y las áreas territoriales de jurisdicción del Parque, se observa que se sigue presentando la construcción de complejos turísticos y casas de veraneo, en contra de las restricciones establecidas en las normas ambientales, sobre los cuales se establecieron sanciones pecuniarias, ordenes de demolición y medidas ambientales. En este caso particular, las decisiones proferidas en los fallos no se han hecho efectivas, debido entre otros factores, a la falta de colaboración de las autoridades locales para hacer cumplir las órdenes de demolición de las obras y el retiro de escombros para obtener la restitución de las áreas intervenidas.

Por otra parte, es de destacar la poco oportuna gestión por parte del mismo Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, en la adopción de medidas orientadas a proteger el Parque Nacional, debido a que dejó transcurrir 5 años y 8 meses, para corregir una decisión del 20 de diciembre de 1996, lo que permitió la proliferación de construcciones en predios en los cuales 10 años atrás, el Incora ya había clarificado su propiedad, como baldíos de la Nación (CGR, 2004).

El Ministerio no tuvo en cuenta la solicitud realizada el 12 de agosto de 1996 por los representantes del Comité Interinstitucional para la defensa y recuperación de los bienes de uso público ilegalmente ocupados, quienes pidieron al Ministro del Ambiente, en cabeza del Dr. José Vicente Mogollón Vélez, la expedición de normas que prohibieran de forma definitiva, las construcciones en aquellas zonas, iniciar las investigaciones respectivas para establecer responsabilidades por los daños causados y exigir su recuperación (CGR, 2004).

La Dirección de Ecosistemas del MAVDT en cumplimiento a lo señalado en la Resolución 0456 del 16 de abril de 2003, emitida por el mismo organismo, que ordenó la elaboración de un modelo de desarrollo tendiente a la recuperación, restauración, conservación y uso sostenible de los ecosistemas y recursos presentes en el área, para los Archipiélagos, suscribió un Convenio de cooperación con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del MAVDT, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR-, El Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena de Indias -EPA Cartagena- para la formulación de dicho modelo.

Estas entidades realizaron el Documento Técnico "Elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo" que sirvió de Soporte para la delimitación y zonificación del Área Marina Protegida de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, la cual fue declarada por la Resolución 679 del 31 de mayo de 2005 en la cual se establece que el MAVDT, en coordinación con las entidades integrantes del Comité Técnico, formulará el Plan de Manejo del Área Marina Protegida dentro de los seis (6) meses siguientes a



la entrada en vigencia de dicha resolución, y desarrollará la zonificación y los usos generales del archipiélago. Así mismo, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales deberá en ese mismo plazo formular y adoptar el Plan de Manejo para el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo así como para el Santuario de Fauna y Flora El Corchal "El Mono Hernández", en el cual se definirá la zonificación interna de acuerdo con lo consagrado en el Decreto Ley 2811 de 1974, su Decreto reglamentario 622 de 1977 y en armonía con la zonificación general del AMP.

Pese al esfuerzo del MAVDT y de la UAESPNN por brindar solución integral a la problemática de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, estos planes de manejo y el Modelo de Desarrollo sólo se podrán implementar en su totalidad si las entidades con competencia en las islas como DIMAR, CARDIQUE, el Distrito de Cartagena y especialmente INCODER, concurren para dar cumplimiento a las funciones que les han sido asignadas por la ley, que se deben articular a través de estos procesos de manejo y ordenamiento.

Lo anterior implica la realización de un ejercicio de ordenamiento ecoturístico de las islas que se incorpore en el Plan de Manejo, que realice un análisis de capacidad de carga, la caracterización de la oferta de bienes y servicios ambientales de las islas y que determine los costos e impacto de la demolición o adecuación de la infraestructura existente para la implementación de los servicios ecoturísticos, con base en lo cual, se pueda adelantar un proyecto de concesión de tales servicios que no implique el desarrollo de actividades industriales como la hotelera, reduciendo los factores de presión antrópica sobre el área y dando posibilidad de que se genere un turismo que pueda visitar las islas sin que los visitantes tengan que pernoctar en ellas, incentivando la participación organizada de los habitantes de la región en estos proyectos.

4. CONCLUSIONES

Los usos extractivos (con excepción de la pesca de subsistencia) y el turismo masivo son incompatibles con la conservación de los ecosistemas de los archipiélagos de las Islas del Rosario y de San Bernardo, por lo que es prioritario que se ponga en marcha un ordenamiento de las actividades que se desarrollan en las islas, delimitando y definiendo claramente la zona de amortiguación del parque, formulando un plan de manejo con estrategias de conservación y educación ambiental y evacuando la gran cantidad de procesos por invasión de bienes de uso público de la Nación que adelantan diferentes entidades del Estado.

Por lo tanto, es prioritario que, así como en el caso en que se recuperaron a favor de particulares 17 predios de Playa Blanca ilegalmente ocupados durante 10 años, a través de una diligencia judicial en la que intervinieron Procuraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Personería Distrital y el propio Ministerio de Comercio, para la construcción del complejo turístico antes mencionado, se de cumplimiento a las distintas resoluciones de recuperación de bienes de uso público que han sido emitidas por el Incoder, al igual que a las que han sido expedidas por las demás entidades con competencia en las islas, por violación a las normas ambientales.

Resulta necesario adelantar una gestión de protección ambiental conjunta entre todas las entidades con competencia en las islas, ya que indiscutiblemente gran parte de la problemática ambiental se ha generado por la falta de presencia y gestión institucional, tanto en la planificación del aprovechamiento de las condiciones naturales de estos ecosistemas, como en el control efectivo, permanente y oportuno a las actividades desarrolladas allí. Las autoridades que tienen jurisdicción en la zona, no están coordinadas ni tienen claridad en la definición de sus competencias, lo que ha permitido la invasión de bienes de uso público de la Nación.

Por esto se debe buscar el manejo de las islas de manera coordinada entre las diferentes entidades con jurisdicción en ellas, fortaleciendo su capacidad operativa y administrativa. Es necesario que las acciones que se lleven a cabo estén dirigidas al manejo y uso sostenible de sus recursos naturales, de manera que se garantice el mantenimiento de los procesos ecológicos regionales y, a la vez, las actividades socioeconómicas de la región. Se debe trabajar en adaptar las actividades económicas importantes en niveles sostenibles de uso tales como el turismo y la

pesca para que se desarrollen en equilibrio con la naturaleza y la preservación del tejido social y cultural de las comunidades.

5. BIBLIOGRAFIA

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - CGR, 2000. Ocupación indebida de predios y daños ambientales en áreas del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo y el ecosistema de la Ciénaga de la Virgen. CGR-CDMA-GDB No. 002.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - CGR., 2004. Auditoría Gubernamental con enfoque integral especial Archipiélagos Islas del Rosario y San Bernardo. CGR-CDMA mayo de 2004.
- INVEVAR. 2001. Informe del estado de los ambientes marinos y costeros en Colombia: año 2001. Serie de publicaciones periódicas No. 8. Santa Marta. 177p.
- López Michelsen, A. 2004. Reflexiones de Época de Vacaciones. Presente y porvenir de las Islas del Rosario. Diario El Tiempo. Bogotá D.C. Julio 31.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, 2003. Elaboración de un Modelo de Desarrollo Sostenible para los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo. 256 p.
- Revista Cambio. 2005. La batalla de Barú: Varios procesos jurídicos embolatan un megaproyecto turístico del Gobierno y los grupos Bavaria y Corona. Enero 22.
- Revista Semana. 2004. Barú Inn. Agosto 29.



